Versão 2, 1/12/2008

A medida da lei de cotas para o ensino superior

Simon Schwartzman

Qual o verdadeiro alcance da lei de cotas para o ensino superior aprovada pelo Congresso Nacional no Dia da Consciência Negra, 2008?[1] É possível examinar isto de vários pontos de vista. O primeiro, mais polêmico e que não vou detalhar aqui, é o que significa estabelecer direitos diferentes para pessoas segundo a cor de sua pele, em uma sociedade em que as fronteiras raciais são tão imprecisas – basta dizer que considero que é um retrocesso para quem aspira a uma sociedade em que, na frase célebre de Martin Luther King, as pessoas não sejam avaliadas pela cor de sua pele, mas por seu caráter. O segundo é o critério da equidade social – dar mais oportunidades às pessoas que têm menos recursos, porque tiveram menos condições na vida. Me parece um princípio indiscutível, e o que precisa ser visto é se de fato a lei de cotas está cumprindo este objetivo. Colocar as pessoas dentro das universidades não é nenhuma garantia de que elas vão conseguir adquirir os conhecimentos necessários, completar seus cursos e se profissionalizar. Uma política séria de ação afirmativa deveria ter como objetivo que as pessoas beneficiadas completassem sua educação, e não, somente, que sejam em alguma universidade. Além disto, existem outras maneiras de promover a equidade, e outras funções, além do acesso, que as universidades devem desempenhar. Uma terceira questão é que conseqüências esta política pode ter para o sistema de educação superior do país.

Antes de mais nada, no entanto, é preciso avaliar quantas pessoas estão sendo de fato afetadas por esta política. Se entendi bem, a legislação aprovada pelo Congresso, que ainda depende de votação no Senado, combinou três critérios para as cotas, em duas etapas: primeiro, metade das vagas devem ser reservadas para pessoas que fizeram o ensino médio em escolas públicas; segundo, as vagas reservadas deveriam ser distribuídas para pessoas de renda familiar per capita de até 1.5 salários mínimos, conforme a auto-identificação racial das pessoas, de acordo com a distribuição racial da população do estado respectivo.

Como o texto está mal escrito[2], existe lugar, no entanto, para uma outra interpretação, que é a de que *todos* os 50% reservados para as cotas seriam para

---

[1] Projeto De Lei Nº 73-C de 1999, aprovado em 20 de novembro de 2008.

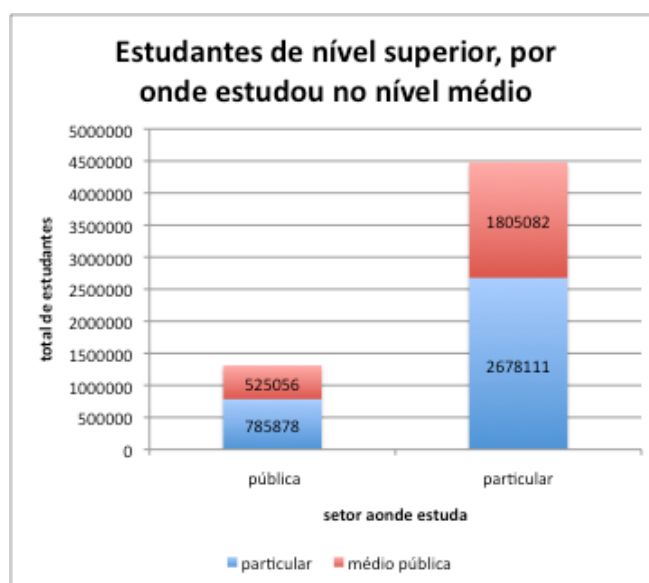
[2] "Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinqüenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinqüenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita."

"Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está

pretos, pardos e índios, excluindo portanto os jovens brancos de baixa renda e oriundos de escola pública, que só seriam beneficiados quando houvesse vagas remanescentes. Estou supondo, no entanto, que a intenção dos legisladores não era fazer esta discriminação contra os brancos, embora nunca se saiba.

Estudantes de nível superior que estudaram em escolas públicas

Não existem estatísticas sobre quantos estudantes do ensino superior público hoje cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. A PNAD diz se a pessoa estava cursando escola pública ou privada no momento da pesquisa, mas não aonde estudaram antes. É possível, através de uma análise de regressão, estimar que fatores influenciam o fato de uma pessoa estar ou não estudando em uma escola pública de nível médio: a renda familiar, a educação da mãe, a cor, e o estado em que ela vive. Se sabemos os pesos destes fatores, podemos ver que pessoas que estão hoje no ensino superior tem estas características, e estimar se elas fizeram ou não o ensino médio em uma escola pública[3].

Fonte: PNAD 2007

A estimativa indica que cerca de 60% dos estudantes de nível superior, tanto no setor público quanto no privado, deve ter cursado o nível médio no setor privado, o que é coerente com o fato de que estes estudantes têm níveis de renda mais altos do que os da população como um todo. Mesmo em igualdade de condições, é possível que os que queiram entrar nas universidades prefiram

---

instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE."

Parágrafo único: No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas".

[3] Foi feita uma regressão logística, cujo coeficiente de correlação ("pseudo R2") foi de 0.33.

escolas particulares, que são em geral melhores, o que significa que esta proporção pode ser maior. Isto contrasta com o fato de que hoje, no Brasil, 86% dos estudantes de ensino médio estão em escolas públicas. Isto deve significar também que muitos dos que estudaram em escolas públicas de nível médio o fizeram nas poucas que têm altos níveis de desempenho, como os colégios de aplicação e as escolas militares, e não na grande maioria das escolas públicas cujos alunos jamais chegam ao ensino superior.

Os critérios de renda e cor

O segundo critério, na interpretação menos radical que estou utilizando, é uma combinação de renda e cor – 50% das vagas para alunos oriundos de escolas públicas devem ser para estudantes de renda familiar igual ou menor do que 1.5 salários mínimos, e distribuídos conforme a distribuição de cor das pessoas de cada estado, sem discriminar contra os brancos.

Em setembro de 2007, o salário mínimo era de 380 reais, o que significa que o ponto de corte para se beneficiar da ação afirmativa era ter uma renda familiar per capita de 570,00 – ou 2.280 reais para uma família de quatro pessoas. Os dados da PNAD mostram que, em 2007, a renda domiciliar per capita dos brasileiros era de 527 reais, e que 76% da população em tinha uma renda familiar igual ou inferior um salário mínimo e meio. Entre os estudantes de ensino superior, a maioria está acima deste limite, mas, no setor público, a diferença é de 10 pontos percentuais, e, entre os provenientes de escolas públicas de nível médio, a distribuição é semelhante à da população.

Renda familiar da população e estudantes de nível superior				
		estudantes de ensino superior		
Renda familiar per capita	*população total*	*setor público*	*setor particular*	*publico de escolas públicas*
até 1.5 salários mínimos	76.0%	45.3%	36.0%	78.7%
acima de 1.5 salários mínimos	24.0%	54.7%	64.0%	21.3%

Fonte: PNAD 2007

Quanto à cor, na PNAD 49.4% das pessoas se definem como brancas, 42.3% como pardas, e 7.4 como pretas, havendo ainda 0,5% de pessoas que se definem como orientais e 0,3% como de origem indígena. Nesta análise, juntamos os negros, pardos e indígenas como "não brancos".

O quadro abaixo resume os resultados destas estimativas. Para satisfazer os dois critérios de renda e raça, deveriam haver 50% de alunos mais pobres, divididos em duas metades, brancos e não brancos, com conseqüente redução dos mais ricos, mesmo que tenham estudado em escolas públicas. A primeira coluna do quadro dá a distribuição percentual dos estudantes segundo estes critérios, e a segunda coluna, sua distribuição percentual. Na terceira coluna colocamos, nas duas últimas linhas, as cotas de 25% para estudantes não brancos e pobres provenientes de escolas públicas e 25% para os estudantes brancos e pobres provenientes de escolas públicas, considerando que os brancos são a metade da população, e que os dois grupos teriam direito à reserva de 50% das vagas; as demais categorias foram reduzidas proporcionalmente. Os perdedores e ganhadores desta política podem ser vistos nas duas últimas colunas. 242 mil estudantes, ou cerca de 19% dos estudantes, perderiam seu lugar no sistema

público ao longo dos anos. Aplicando as mesmas proporções somente para as instituições públicas federais, seriam 112 mil afetados. Na hipótese absurda, mas não implausível, da interpretação de que a cotas discriminem contra os estudantes brancos de baixa renda oriundos de escolas públicas, isto afetaria mais 195 mil estudantes, que perderiam seu direito às cotas.

Resultados da implantação da política de cotas no ensino superior público					
Estudantes da rede pública de ensino superior	**Totais atuais**	**Percentagens atuais**	**cota prevista ou estimada**	**totais, depois das cotas**	**total relocados**
renda pc acima de 1.5 salario mínimo, de escola média privada, branco	442,681	33.8%	24.7%	323,157	-119,524
renda pc acima de 1.5 salario mínimo, de escola média privada, não branco	162,532	12.4%	9.1%	118,648	-43,884
renda pc abaixo de 1.5 salario mínimo, de escola média privada, branco	103,621	7.9%	5.8%	75,643	-27,978
renda pc acima de 1.5 salario mínimo, de escola média privada, não branco	77,044	5.9%	4.3%	56,242	-20,802
renda pc acima de 1.5 salario mínimo, de escola média pública, branco	64,648	4.9%	3.6%	47,193	-17,455
renda pc acima de 1.5 salario mínimo, de escola média pública, não branco	47,342	3.6%	2.6%	34,560	-12,782
renda pc abaixo de 1.5 salario mínimo, de escola média pública, branco	195,122	14.9%	25.0%	327,734	132,612
renda pc abaixo de 1.5 salario mínimo, de escola média pública, não branco	217,944	16.6%	25.0%	327,734	109,790
Total	1,310,934	100.0%	100.0%	1,310,911	

Fonte: PNAD 2007

Os efeitos da expansão do ensino superior público

Entre 2001 e 2002, ensino superior público se expandiu em 32%, indo de 989 mil para 1.3 milhões de estudantes. Neste período, a proporção de estudantes auto-declarados pardos e pretos, conforme a PNAD, passou de 31.4% para 38.2%. O governo federal tem trabalhado para aumentar muito mais o sistema público, sobretudo federal. se isto ocorrer, o mais provável é que a proporção se aproxime dos 50%, tornando a política de cotas redundante, embora, seguramente, vão continuar existindo diferenças importantes nos cursos mais competitivos.

Fonte: PNAD 2001 a 2007

O outro efeito da expansão poderia ser o esgotamento do número de pessoas em condições ou interessadas em ingressar no ensino superior. Pelo censo da educação superior de 2006, haviam naquele ano 2.6 milhões de vagas oferecidas para 5.1 milhões de candidatos, dos quais 1.5 milhões se matricularam. Muitas destas vagas, sobretudo no setor privado, são nominais, e só existiriam se de fato fossem preenchidas. Como muitas pessoas se candidatam a vários vestibulares, o número de vestibulandos é bem menor do que estes 5.1 milhões. O censo escolar de 2006 indicava que haviam 2.4 milhões de estudantes matriculados na terceira série, com uma taxa de reprovação de 7.9%, o que significa que o número total de formados era de 1.94 milhões – pouco mais do que o número de ingressantes no ensino superior . É claro que muitos ingressantes já haviam se formado antes, e que nem todos os formados se candidatam ao ensino superior. De toda maneira, o número de formados é pouco mais da metade dos 3.5 milhões de jovens de 18 anos que existem no país, e que deveriam todos estar se formando se o ensino médio estivesse universalizado. Informações dispersas sobre os programas PROUNI em instituições particulares e de cotas em universidades públicas indicam que muitos não conseguem preencher as cotas por falta de candidatos. Estes dados mostram que a política de expansão forçada do ensino superior está limitada pelas deficiências do ensino médio, não somente em termos quantitativos, mas também em termos qualitativos, já que a um número muito significativo destes formandos não tem as qualificações necessárias para estudos de nível superior.

O impacto da política de cotas

A principal conclusão desta análise do dados é que a política de cotas é inócua, porque afeta um número relativamente pequeno de estudantes – menos de 5% do total de estudantes de nível superior no país 5.8 milhões segundo a PNAD de 2007 - e busca resolver um problema que estará sendo resolvido naturalmente à medida em que o ensino médio melhore e o ensino superior público se expanda.

O efeito sobre o ensino superior público, e especialmente o setor federal, no entanto, pode ser bastante sério, e negativo. Haveria, desde logo, um importante deslocamento de alunos de nível de renda mais alta para o setor privado, que, recebendo alunos mais ricos, poderá cobrar mais caro e oferecer ensino de melhor qualidade. Como estes alunos de renda mais alta tiveram, em geral, melhor educação, as universidades públicas terão que lidar com estudantes menos capacitados, coisa que nunca souberam fazer direito. Este deslocamento afetará especialmente os cursos de mais qualidade, que têm exames vestibulares mais competitivos, como os de medicina e engenharia, que têm seguramente, uma proporção muito maior de alunos oriundos de escolas particulares do que cursos menos competitivos, como de geografia, história ou serviço social. Muitos destes novos alunos jamais terão condições de trabalhar nos níveis de abstração necessários para as profissões de base científica, nem de uso efetivo da linguagem, inclusive estrangeira, para o bom desempenho nas profissões sociais. As universidades públicas terão que fazer um grande esforço para se adaptar a este novo público, criando novas modalidades de formação profissional, e enfrentando a difícil tarefa de tentar recuperar a formação que os estudantes não tiveram anteriormente. A outra possibilidade é que as universidades simplesmente mantenham seus atuais padrões e formas de ensino, reprovando

um número cada vez maior de estudantes, ou baixando de forma bastante significativa seus critérios de desempenho.

Do ponto de vista operacional, é provável que a política de cotas se transforme em um pesadelo operacional, forçando as universidades a estabelecer mecanismos para definir quem estudou ou não no ensino médio público, o nível de renda familiar das pessoas, e a cor de cada um; e, se confiarem na declaração dos candidatos, podem estar sujeitas a todo tipo de comportamento oportunista. Existe também a possibilidade de criar uma situação de hostilidade entre estudantes beneficiados e prejudicados pela política de cotas, sobretudo entre os mais pobres, criando um conflito de raças artificial, e que hoje não existe.

Do ponto de vista da equidade, o único critério realmente adequado para uma política de ação afirmativa seria o da renda. Famílias pobres que investiram para colocar seus filhos em escolas privadas de nível médio para que tenham melhor formação e mais chances de entrar em uma universidade não deveriam ser punidas por isto. O critério de cor, em termos agregados, é bastante inócuo, já que 60% dos estudantes de nível superior provenientes de escolas públicas se declaram hoje pretos ou pardos. No entanto, o ajuste de cor em determinadas carreiras e regiões pode ser muito difícil, pela falta de candidatos adequados entre outras razões.

O mais importante, finalmente, é que o problema da equidade na educação superior não tem a ver com cotas de acesso, mas com dois outros fatores muito mais significativos. O primeiro é a má qualidade da educação básica e média, que discrimina as pessoas de pior condição social, que são mais pobres, e freqüentemente também não brancas e que estudaram em escolas públicas. É na melhoria da qualidade das escolas públicas que deveria estar centrada a verdadeira política de equidade. A segunda é capacidade que as instituições de ensino superior brasileiras precisam desenvolver para atender de forma adequada a um número crescente de jovens que batem à sua porta procurando uma oportunidade de estudar e aprender, mas sem condições de seguir os cursos tradicionais e acadêmicos que predominam no país.

É possível argumentar que as universidades públicas deveriam ser utilizadas para atender à população mais pobre, deixando que os mais ricos paguem por sua educação no setor privado. Mas o setor privado jamais terá condições de criar, no Brasil, os centros de excelência de formação profissional, pesquisa e pós-graduação que existem nas melhores universidades públicas do país. Retirar destas universidades seus melhores alunos, substituindo-os por outros selecionados por critérios econômicos ou sociais, e não de competência, pode significar sua destruição como centros excelência, tal como ocorreu com várias das antigas escolas federais e estaduais de nível médio.

O critério para ter educação superior paga ou gratuita, com bolsa ou sem bolsa de estudos, não pode ser a natureza jurídica da instituição em que o aluno está, mas sua necessidade, seu potencial, e o interesse social que sua área de estudos possa ter para o país. Estudantes mais ricos em universidades públicas de elite deveriam pagar por seus estudos, da mesma maneira que bons candidatos a escolas privadas necessitam ser apoiados.

Políticas de equidade não podem ser implantadas às custas do melhor que o país tem em matéria de qualidade, e ações de apoio aos estudantes, para que possam efetivamente se capacitar para estudar e se desenvolver, combinadas com programas diferenciados e adaptados aos diferentes tipos de pessoas que buscam o ensino superior, são as únicas que realmente fazem sentido.